

**CUANDO LEGISLAR NO ES SUFICIENTE:
LAS CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 68
DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

**WHEN ENACTING LAWS IS NOT ENOUGH:
THE PRACTICAL CONSEQUENCES OF THE 6TH AND 68TH ARTICLES
OF THE SPANISH CONSTITUTION.**

JUAN JESÚS MORA MOLINA
Universidad de Huelva

Fecha de recepción: 6-11-15

Fecha de aceptación: 23-5-16

Resumen: *Una de las grandes preocupaciones históricas de la sociedad española es, entre otras, la de la calidad del mecanismo arbitrado para la representación política. La inapaciguada agitación con respecto al diseño consagrado en la LOREG –conocido popular pero faliblemente como “sistema D’Hondt”– ha cobrado fuerza nuevamente en el contexto socio-económico actual, campo abonado para que erupcione una vez más lo que podría denominarse bajo el calificativo de “la cuestión electoral de la democracia española”. Por ese motivo, es preciso abordar las consecuencias prácticas de los artículos 6 y 68 CE, ya que ambos son relevantes para comprender la situación actual de la representación política, del sistema electoral y de partidos en nuestro país, así como de los derechos políticos que están en juego.*

Abstract: *One of the earliest leading worries of the Spanish society is that of the quality of the mechanism for the political representation. The unquenchable agitation with regard to the design dedicated in the Organic Law of Electoral Representation –commonly but wrongly known as “D’Hondt System”– has gathered more strength in the current social-economic context, a solvent field in order to once again explode what might be named under the epithet of “the electoral question of the Spanish democracy”. For that reason, it is demanded to deal with the practical consequences of the 6th and the 68th articles of the Spanish Constitution, due to both of them are relevant to understand the current situation of the political representation, of the electoral system and of parties in our country, as well as of the political rights that are at stake.*

Palabras clave: derecho electoral, sistema electoral, sistema de partidos, representación política, derechos políticos
Keywords: electoral law, voting system, parties system, political representation, political rights.

Una sociedad civil vigorosa fortalece no sólo la rendición de cuentas sino también la representatividad y vitalidad de la democracia.

Larry Diamond

El elector goza del sagrado privilegio de votar por un candidato que eligieron otros

Ambroise Bierce

1. PRESENTACIÓN

La “cuestión electoral de la democracia española” no puede soportar mucho más sin un abordaje serio, de gran calado y no de mero remiendo como hasta ahora, sobre todo cuando se ha tornado un tema ineludible en la agenda de los distintos partidos políticos. Rehusar darle un nivel de solución que acalle las muchas críticas que se ciernen supondría promocionar de nuevo aquellos eslóganes ingeniosos y de rima sencilla, vociferados por amplios grupos de personas a lo largo de toda la geografía nacional. Independientemente de lo acertado o no de los mismos, por autocomplacencia y desidia no es admisible incurrir en errores pasados que lastren las aspiraciones de nuestra reciente historia constitucional.

La entrada en la escena española de actores emergentes, junto a la depreciación y/o declive de otros ya presentes, ha propiciado el escenario perfecto para que la representación política adquiera un rumbo hasta ahora desconocido. La existencia de un sistema de partidos fragmentado se ha tornado inevitable, si bien su sostenibilidad en el tiempo vendrá determinada por la dinámica del actual sistema electoral, que sin duda tendrá que ser modificado en los próximos años. De igual manera, el nuevo contexto impele a que se transformen las vías de reclutamiento de los líderes políticos, así como las reivindicaciones y obligaciones que tendrán que enfrentar.

Qué significa “representar” o cuál es la verdadera funcionalidad de la regulación articulada en la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre la regulación del Régimen Electoral General* (LOREG) no son cuestiones ni correlativas ni solapantes. No sería aceptable valernos de la segunda para contestar la pri-

mera. Por un lado, si bien se debe atender al estudio minucioso del procedimiento arbitrado para el acceso al poder, por otro es cierto que el examen de su ejercicio precisa de otras concreciones. Se trata de dos dimensiones bien diferenciadas del concepto “legitimidad democrática”. La determinación del análisis que ambas merecen tan sólo en un conjunto de acotaciones jurídicas implicaría favorecer desmedidamente una dimensión entre otras tantas, un nivel de pesquisa con un alcance muy limitado y que, por lo tanto, no posee un ámbito de validez omnicompreensivo.

Desde este punto de vista, el Derecho asiste como una herramienta auxiliar concebida para la consecución de ciertos fines. Tanto es así que, al hablar de “legitimidad de la representación política”, no podemos caer en la sugerente tentación de contemplar la relación de sus elementos integrantes bidireccionalmente, puesto que la relación entre los mismos no es tautológica, y ni de manera necesaria siquiera se coimplican. Así pues, para evitar el peligro de reduccionismo, habría que perseguir la integración de perspectivas complementarias, por lo que se precisa una combinación de metodologías con el propósito de sortear discursos cerrados y dogmáticos.

El cometido de estas páginas se dificulta aún más al tener que enfrentar narrativas e intervenciones muy –llamémosle así– “fonológicas”, envolventes, seductoras por su oratoria pero repletas de incongruencias y palabrería hueca, con pretensión englobadora si bien con objetivos palmariamente partidistas. Es cierto, al adentrarnos en un terreno tan resbaladizo como es el de la representación política, centrar el discurso es algo que, por desgracia, no es habitual en ninguna de las tonalidades del espectro. Argumentos sesgados, sí; y en escasas ocasiones, sustentados en literatura pausada, cautelosa y científica. Ruído, mucho; contenidos relevantes, muy pocos. En consecuencia, se ha de desterrar la búsqueda de soluciones excesivamente simples, ya que la naturaleza del objeto de estudio involucra variables y perspectivas de tan distinta naturaleza que demanda respuestas con un potencial explicativo ampliamente plausible¹.

¹ N.A. Dada la amplitud de la bibliografía disponible, no se pretende ni existe espacio material para agotar la multitud de Informes, Actas Plenarias, sentencias y elaboraciones doctrinales, al tratarse de un tema en continua actualización desde el comienzo de nuestro actual periodo democrático. Únicamente se ha sacado a colación un leve número de aportaciones desde los respectivos prismas legal y politológico con el propósito de apoyar las líneas argumentales expresadas en estas páginas.

2. INTRODUCCIÓN

Hace ya algunos años mi apreciado maestro Ramón Luis Soriano Díaz publicó uno de los trabajos más reputados sobre la democracia “representativa” española, que mordazmente llevó por título *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*². En él dejó reflejada una aseveración que hoy, mirando hacia atrás, sería deseable que fuese cierta, pero ya no es así. Sin cortapisas enunció: “La democracia representativa tiene ahora los pies sucios, aunque todavía no son de barro”. Pues bien, ha transcurrido ya más de un decenio, y nuestra democracia representativa comienza a dar síntomas de agotamiento, de final de ciclo. No únicamente tiene los pies de barro, sino que se les están agrietando. La puesta en marcha de los mecanismos previstos para la reforma constitucional es ya una necesidad acuciante, cuando no –si llevásemos el planteamiento hasta su extremo, como algunos aspiran– una nueva legislatura constituyente.

Bien, el modelo de democracia representativa y de mercado, asumido por los españoles tras la desaparición del régimen franquista, no es más que el homologado y extendido por todo el planeta, aunque –no hemos de engañarnos– con las particularidades de una democracia de “tercera ola”. ¿Por qué? Dicho modelo alberga como propios unos cauces de participación política muy singulares, y también altamente restringidos, pero con el hándicap de que la democracia española, al igual que otras tantas, ha heredado los resultados de una evolución que no ha tenido la oportunidad de experimentar. Es más, no se ha de despreciar el impacto directo que han tenido los cuarenta años de nuestra longeva última dictadura en la calidad del posterior sistema democrático³. Por ejemplo, el caso de los partidos políticos es más que claro. Y esa radiografía apunta a serios problemas a medio y largo plazo que han sido ocultados a corto por la euforia reinante, sobre todo cuando la cultura democrática del país ha sido nula o prácticamente inexistente.

Desde esa perspectiva, la democracia alumbrada a finales de la década de los setenta del siglo pasado nació con una doble tara: envejecida en sus procedimientos y tributaria de comportamientos y conductas pretéritas⁴. Así

² R.L. SORIANO DÍAZ, *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*, Comares, Granada, 2002, actualizada recientemente bajo la denominación *Democracia vergonzante. Males y remedios para una democracia obsoleta*, Edit. Última Línea, 2014.

³ Vid. L. MORLINO, “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, 2007, págs. 3-22.

⁴ Resulta curioso observar cómo en los países que accedieron a sistemas democráticos después de 1974 se contempla una situación similar. Es más, se puede acotar un común de-

las cosas, hemos de partir, desde mi punto de vista, de dos hechos que no tienen por qué ser coincidentes: una cosa es legislar para la implantación y funcionamiento de un modelo político y otra muy distinta la asunción de los valores ideales del mismo a nivel social e institucional. No se trata de averiguar si disfrutamos o no de una democracia, sino más bien de delimitar qué tipo de democracia hemos logrado construir. Podemos apelar al recurso fácil de afirmar que tras treinta años de experiencia democrática, la nuestra es ya una democracia consolidada. Ahora bien, el elemento cualitativo resulta determinante a la hora de validar una posición tal, pues no podemos equipararnos a sociedades que se caracterizan históricamente por un gran acervo democrático.

Desde esta visión, la democracia no se resume en parámetros legales, en una técnica legislativa exquisita. Por tanto, me alejaré de ese reduccionismo tan absurdo, presidido por un patrón cuantitativista, ya que tan sólo bastaría con la mera concurrencia de textos normativos. De ser así, la solución sería muy sencilla bajo una correlación lineal y bidireccional: a mayor hiperinflación normativa, mejor calidad del régimen. Pero la inexactitud de la misma pronto se pone de manifiesto, ya que sería como afirmar que a mayor hipertrofia del Estado, aumenta la satisfacción de derechos. Dichas proposiciones no son convalidables en la práctica, puesto que aunque su estructura formal permita intercambiar causas y efectos, a nivel material los modelos teóricos podrían quedar con cierta comodidad en entredicho.

Volviendo a lo que nos importa, si tuviéramos que realizar una analogía imperfecta con los modelos de democracia más recurrentes, podríamos convenir que en nuestro país nos encontramos frente a una desvirtuada democracia madisoniana en “versión española”⁵. Y me atrevo a afirmar esto,

nominador y es el cuestionamiento, de forma respectiva, del sistema de partidos y del sistema electoral. Es precisamente en Estados tales como Italia, Bulgaria, Rumanía, República Checa, Rusia, Chile o Sri Lanka, entre otros, donde los procedimientos y mecanismos de elección ya se han reformado o se considera muy seriamente hacerlo (J. R. MONTERO y P. RIERA, “El sistema electoral español: cuestiones de proporcionalidad y reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2010, pág. 247).

⁵ De hecho, si se lee con atención *The Federalist Papers* nº 10 (23-24/11/1787, *New-York Packet & Independent Journal*), redactado por quien sería el cuarto Presidente de la República, en España las advertencias fueron tenidas en cuenta, pero *ad sensum contrarium*. Los partidos políticos colonizaron la vida política, sometiendo la soberanía popular a sus propias preocupaciones, con una dependencia desproporcionada de financiación pública para su supervivencia, de manera que el interés general ha quedado enfrentado con un auténtico cártel de partidos.

porque es comprobable la concurrencia en nuestra Carta Magna de exigencias indubitables a la hora de controlar el ejercicio del poder. Ahora bien, las consabidas separación de poderes, convocatoria de elecciones periódicas, la implantación de órganos auditores y de fiscalización, las garantías para la participación política, el referéndum, la iniciativa popular, la rendición de cuentas, etcétera no se han situado como elementos pivotadores de nuestro sistema democrático, sino que más bien han quedado sometidas al actor que desde 1978 ha dominado la escena política española, y que por primera vez en la historia constitucional de nuestro país fue incorporado explícitamente al texto constitucional. Me estoy refiriendo a los partidos políticos, gracias a la actual redacción del artículo 6 CE, estratégicamente y pragmáticamente incluido en el Título Preliminar⁶. Quedó asumida la idea de que el único y verdadero mecanismo democrático para la representación institucional no era otro que el partido político, puesto que en nuestro modelo de democracia ningún sujeto aislado posee capacidad de influencia. Luego, el privilegio debe instituirse a favor de unos actores que colaboren decisivamente en la formación y manifestación de la voluntad popular, es decir, lo que la tradición y la doctrina bautiza como “agrupación de intereses”, sobre la que se edifica el pluralismo político.

Esa reclamación de fortalecimiento de los distintos agentes que han conformado históricamente nuestro sistema de partidos, comprensible en los primeros pasos de la naciente democracia, hoy día carece de sentido, al aménorar la calidad de nuestro sistema político. Tras varios decenios de experiencia democrática, la necesidad imperiosa de promocionar y profundizar en la cultura política de nuestro país, junto a la exigencia inaplazable de una ciudadanía mucho más madura y activa, impele a que un modelo de partidos intrusivos y de élites extractivas sea sustituido por otro que colabore con la supresión del déficit democrático observable en las distintas formaciones políticas. La pregunta es: ¿Por qué el Legislador no optó desde el principio por la Ley Orgánica como producto legislativo para desarrollar la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos? La verdad es que no se compren-

⁶ Así, el TC en su pronta sentencia 85/1986, FJ 2, establece:

“La colocación sistemática de este precepto (art. 6) expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia, y de sus funciones, se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para al actuación del pluralismo político.”

de desde la óptica jurídica a tenor del emplazamiento del artículo 6 en el texto constitucional. Quizá hubiera ayudado dicha elección a minimizar el actual escenario de reivindicaciones de regeneración del sistema político.

Pero, además, con posterioridad el Legislador Ordinario fue más allá y, al desarrollar tanto los artículos 6 y 68 de nuestra Constitución, favoreció de manera desmedida el fortalecimiento titánico de los partidos, su endogamia, su opacidad y su encapsulamiento.

3. EL ART. 6 CE: LA COLUMNA VERTEBRAL DEL SISTEMA

El concepto de “participación política” que manejó nuestro Poder Constituyente ha conducido desde el principio a la concesión de un puesto de privilegio –aunque siendo más exacto, habría que hablar nítidamente de “pretensión de exclusividad”– a unas entidades, los partidos políticos, que fueron empoderadas con el título de “*instrumento fundamental para la participación política*”. La hermenéutica del adjetivo “fundamental” nos desvela, tanto a raíz de una interpretación sistemática del desarrollo legislativo del artículo 6 CE como de la jurisprudencia en torno a todo lo que afecta constitutivamente a la esencia jurídica de los partidos políticos por parte del Tribunal Constitucional⁷, que nos encontramos ante un contexto voluntariamente generado no sólo de preeminencia sino de abuso de posición a la

⁷ J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, “Representación y partidos políticos”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, 2004, pág. 186:

“[...] los partidos políticos son asociaciones libres (STC 10/1983) con funciones públicas. Su naturaleza privada explica la libertad de su creación y actuación, de modo que a los mismos les son aplicables las reglas del artículo 22 CE, reconocedor del derecho de asociación y cuyo contenido conforma el núcleo básico del régimen del partido político (STC 85/1986) y para cuya protección está disponible el recurso de amparo (STC 3/1981); sus funciones públicas dan cuenta de su relevancia constitucional y las especiales exigencias en su creación y funcionamiento del respeto al orden constitucional y a los principios democráticos (SSTC 3/1981 y 10/1983)”.

Doctrina que, como no podía ser de otra forma, aparece literalmente recogida en la Exposición de Motivos de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE número 154, de 28 de junio de 2002):

“Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución.”

hora de determinar el alcance del concepto “participación política”. Dicha aproximación interpretativa se acompasa con las consecuencias alcanzables también desde cualquier metodología empírica. Por tanto, la vía de participación política por excelencia no puede ser otra que la instituida a partir de formaciones partidistas, que a su vez entroncaría con el artículo 1 CE, en el que se declara el pluralismo político como uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico⁸.

Es cierto, en España es muy fácil crear desde un plano formal un partido político. Únicamente basta con cotejar el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior⁹. ¿Esto qué quiere decir? Que la participación política se entiende de una forma institucionalizada, mientras que el resto de modos legítimos de participación, aun clasificados en diversas taxonomías, se estipulan como tipos desvirtuados, que por seguridad jurídica no vinculan a nuestros representantes.

3.1. ¿Qué es ser demócrata?

La competición electoral se instituyó como concepto pilar del sistema democrático en detrimento de la participación ciudadana. Un concepto, el de competición electoral, forjado, a su vez, por una triada de subsunciones. Veamos cómo.

⁸ En ese sentido, la participación se arbitra como una de los pilares inescindibles de cualquier sistema democrático. Ahora bien, cómo se valore el alcance y funcionalidad de la participación son dos cuestiones que sirvan para definir ante qué sistema democrático nos encontramos. Nuestro máximo intérprete de la Norma Fundamental garantiza el reconocimiento y la tutela de la participación como vía seminal y de perduración del orden democrático:

“[...] Nuestro Tribunal Constitucional configura la participación «como un elemento básico de todo el sistema constitucional» (STC 31/1984, de 19 de febrero, F6), que es la forma de ejercitar la soberanía que «reside en el pueblo español» (STC 51/1984, de 25 de abril, F4”) y a la que «fue especialmente sensible nuestro constituyente» (STC 119/1993, de 17 de junio, F4)” (M. A. PRESNO LINERA, “¿Nos representan o no?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, num. 46, 2012, pág. 94).

Sin embargo, cabe realizar una matización al F4 de la STC 119/1993, de 17 de junio: a saber, ¿hacia qué forma de participación fue “especialmente sensible nuestro constituyente”? Tan sólo hay que retroceder hasta la *Ley para la Reforma Política de 1977* y el *Decreto-Ley de Medidas Electorales, de marzo de 1977*, respectivamente, para encontrar la respuesta. En consecuencia, la motivación de los fundamentos jurídicos de dicha sentencia es claramente circular.

⁹ A fecha de 3 de junio de 2015, en https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico.html se puede obtener la cifra nada despreciable de 4612 inscripciones.

Primera subsunción.- Con la salvedad de otras vías participativas, son los partidos políticos los que otorgan carta de naturaleza a la participación política no sólo en esencia para el sistema sino también en jerarquía de vías, subordinado todas ellas a los intereses partidistas. Con otras palabras, el modelo schumpeteriano conduce a la partidocracia y, asimismo, nuestra democracia no puede ser sino partidocrática desde su misma gestación, como ejemplificadora de esa concepción minimalista del pluralismo político, gracias al adjetivo “*fundamental*”, sito en la primera proposición del artículo 6 CE. Que no haya democracia sin partidos, no implica que la democracia como sistema político se caracterice solamente por medio de los mismos¹⁰. Convocatorias electorales, partidos y representación política van de la mano de forma muy estrecha. Desde este prisma, la naturaleza de todo partido tiende a revelarse con una profunda orientación electoralista, pues son entidades concebidas para competir e inundar cual riada las instituciones y Poderes del Estado. En este sentido, sí es posible hablar de un “Estado para los partidos” como degeneración de la “democracia de partidos”¹¹.

Por todo ello, hay que tener presente que, normativamente, es cierto que el adjetivo “*fundamental*” conlleva que los partidos políticos no agoten el

¹⁰ El propio Tribunal Constitucional, en su zozobante doctrina, establece en su sentencia 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4a:

“[...] los partidos políticos son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas.”

¹¹ La cartelización a la que se ha aludido en la nota número 4 es producto no sólo de la génesis de los partidos en nuestra democracia sino también de la colonización de la sociedad civil, de las distintas Administraciones Públicas y de las diferentes instituciones en las que ha venido descansando nuestra experiencia democrática. Como se afirma en “Partidos defectuosos. Élite mediocres” (en *La urna rota. La crisis institucional del modelo español*, Editorial Debate, Barcelona, 2014, p. 36):

“Según el modelo de cartelización, los partidos tienen una relación con el Estado basada en el control de los puestos de gobierno. Su finalidad no es tanto la implementación de programas como asegurarse de que disponen de más spoils o rentas para repartir entre los suyos. Para ello, los partidos suelen limitar la competición política, restringiendo la entrada de nuevos actores mediante barreras a la entrada a nuevos partidos. Dado su acceso privilegiado a las instituciones, los partidos se financian generosamente, primando en general a los ganadores de las elecciones. El hecho de que en España más del 80% de la financiación (conocida) de los partidos sea a través de fondos públicos apuntaría en esa dirección. Así las cosas, los partidos necesitan cada vez menos de los afiliados para su sostenimiento, con lo que se acelera su vaciado.”

ejercicio de las libertades individuales atinentes a los derechos políticos y que, en principio, ni siquiera las acaparen. Sin embargo, no deja de llamar poderosamente la atención el hecho de que, debido al lugar de preeminencia que ocupan en la redacción del texto constitucional, en su tratamiento por parte de nuestro Alto Tribunal se les desligue de la organización del Estado y sus Poderes, así como se afirme con contundencia que son ajenos al mismo diseño constitucional. Cuanto menos resulta llamativa dicha afirmación, ya que los Padres de la Constitución encarnaban sentimientos políticos e ideológicos dispares, que se encontraban conectados con partidos políticos en ciernes o ya existentes. Nuestro Poder Constituyente, formado por representantes de esas formaciones, diseñó un modelo constitucional por y para los partidos como actores hegemónicos de la vida política e institucional.

Segunda subsunción.- Se obtiene a partir de la presunción inalterable de que los partidos políticos “*concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular*”. En definitiva, los partidos monopolizan la representación política¹². Cualquier intento de salir de los estrechos confines delineados por los

¹² El monopolio se ejerce a través de dos prebendas. La primera consiste en que, si bien a las elecciones pueden concurrir federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, tales sujetos políticos no se encuentran equiparados constitucionalmente ni formal ni materialmente a los partidos políticos, tal y como se establece en la STC 105/1991, de 13 de mayo, FJ 3:

“[...] la Sala para singularizar la denominación de dos candidaturas ante el riesgo de su confusión no configura un obstáculo para la concurrencia de las candidaturas controvertidas ante el electorado y, además, se funda en la aplicación de un criterio que puede calificarse como objetivo, de carácter general, establecido en una norma previa de rango legal, con una fundamentación razonable y que conduce a un resultado no desproporcionado, pues protege la identificación de los partidos políticos convenientemente inscritos, pero no excluye la proclamación de la otra candidatura una vez subsanada. La Sala no establece un «monopolio de acceso» a los cargos públicos en beneficio del partido político afectado, mediante la exclusión de la recurrente, sino que únicamente concede prioridad a la denominación de un partido político convenientemente inscrito en el Registro de Partidos Políticos, lo que le concede un derecho al uso de su designación y símbolos, en tanto que las coaliciones se constituyen para cada proceso electoral (o para varios procesos convocados en la misma fecha) y no sobreviven al mismo, debiendo comunicar la denominación elegida en cada ocasión a la Junta competente, la cual, en virtud del art. 44.2 en relación con el 46.4, ambos de la LOREG, podrá denegarla si coincide con la perteneciente o tradicionalmente usada por un partido político, a fin de no inducir a confusión al electorado.”

La segunda se refiere a la necesidad inexcusable de constituirse en partido político para influir en las instituciones, ya que la Iniciativa Legislativa Popular queda sometida a la voluntad de la representación en abstracto –una vez que se salva los estrechos márgenes de compe-

Padres del sistema será tildado de intentos desestabilizadores contra el mismo o de infantilismo y/o incultura política. Por tanto, la elección del lenguaje en las críticas hacia los detractores no es inocente, ya que se trata de forjar un imaginario colectivo funcional y defensivo que repela cualquier tipo de alteración.

Tercera subsunción.- Si se presta atención al tercer precepto inserto en el mencionado artículo, esto es, "*Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*"¹³, es obvio que los partidos no se han hecho acreedores de grandes méritos¹⁴. Las camarillas (las familias) se apoderan de los aparatos e imponen sus candidatos en listas cerradas y bloqueadas, según la estructura

tencia material- y el Referéndum queda en manos de quien ejerza las facultades de Presidente de Gobierno o de Comunidad Autónoma.

¹³ El imperativo constitucional que expresa la obligación de democratizar internamente a las formaciones políticas fue introducido en el artículo sexto de nuestra Carta Magna a resultas de la aprobación con fecha 19/01/1978 en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas de la famosa enmienda 457 presentada al *Anteproyecto de Constitución* por parte del diputado del Grupo Mixto Raúl Morodo Leoncio. Sin duda alguna, habría que entender dicho imperativo como una especie de justa carga, al recibir del Estado cuantiosos fondos para cumplir las funciones que tienen encomendadas.

¹⁴ En 2004, vio la luz el título *Justicia electoral. Un nuevo modelo de elecciones para España*, en la colección de Pensamiento Político de la Editorial Almuzara, Córdoba. En él, los Catedráticos de Filosofía del Derecho Ramón Luis Soriano Díaz y Carlos Alarcón Cabrera refundían sus propuestas, publicadas dispersamente años atrás, en una exhaustiva batería de medidas y ejes rectores, cuya observancia ayudaría a paliar el serio déficit democrático de los partidos políticos a nivel interno (p. 13). Algunas ya han sido incluidas en la vigente *Ley de Partidos Políticos*, otras en las dos leyes estrellas del actual Gobierno de Mariano Rajoy contra la corrupción (v. gr, *Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos*, y la *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*, ambas en BOE número 77, de 31 de marzo de 2015) sin menospreciar la transparencia y rendición de cuentas financieras por parte de las formaciones políticas, tras múltiples titubeos orientados a su exclusión de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (BOE número 295, de 10 de diciembre de 2013). No obstante, aún restan otras tantas sin eco legislativo:

"a) Composición y competencias de los órganos de representación y gobierno: competencias de más relevancia para la Asamblea General, robustecimiento de las competencias de los órganos ejecutivos colegiados en detrimento de las competencias del Secretario General o del Presidente del partido y existencia de órganos intermedios entre la Asamblea General y la Ejecutiva del partido.

b) Derecho y garantías de los militantes: derecho a elegir y a ser elegido para todos los cargos, derecho a la libertad de expresión como cualquier ciudadano y derecho constituir y formar parte de tendencias y corrientes dentro del partido.

de voto establecida en la LOREG, determinando cuál es la presentación al cuerpo electoral. Pero la democratización de los partidos políticos alcanza tal importancia y relevancia que se tiene que abordar desde un doble prisma: o sea, el que afecta a los afiliados y simpatizantes, y el que toca a los ciudadanos. Los primeros, realmente escasos, son los culpables y consentidores directos de estructuras tan oligárquicas en sus formaciones¹⁵; los segundos son quienes sufren las consecuencias de la ausencia de procesos democráticos y transparentes en los partidos, de manera que éstos seleccionen para la ciudadanía los candidatos más capaces y honestos. Y, ciertamente, afirmo con tristeza que, bajo este modelo, la honorabilidad, integridad, decencia y moralidad con dificultad son susceptibles de mera suposición en las formaciones

c) Procedimiento detallado de iniciativas y de toma de decisiones, respetándose con carácter general el principio mayoritario en las decisiones y dejando abierta la iniciativa a los militantes.

d) Elecciones de cargos desde las bases militantes, tanto de los cargos internos de los partidos como de los cargos públicos (de representación y gobierno).

e) Limitaciones en el ejercicio de los cargos públicos: plazo temporal e incompatibilidades.

f) Comisiones arbitrales en las que se garantice la independencia de los miembros, compuestas por militantes sin cargo interno o público, elegidos anualmente por mayoría cualificada de la Asamblea.

g) Transparencia financiera, rendición de cuentas periódica a la Asamblea y auditoría externa."

¹⁵ Una de las Sentencias de nuestro TC más ilustrativa, desde una consideración *stricta lege*, es la 56/1995, de 6 de marzo, en la que se plasma el deber-ser constitucional, entrando en contradicción abierta con la cotidianeidad de los partidos políticos en su vida interna. En su FJ 3a, se establece con meridiana claridad lo que quince años después forma parte de lo que se denomina "regeración democrática":

"El mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas [...] Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos. Los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda «manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación» en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).

La democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno [...] mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido."

políticas, ya que –parafraseando a Hobbes en *Leviatán* I.6– éstas han venido funcionando a resultas de auténticas maquinarias deshumanizadas en pos del poder descarnado, lo que reclama que la probidad de nuestros políticos tenga que ser sometida a un inflexible proceso de rendición de cuentas. Al no caber aplicación directa de la teoría del “como-si”, tampoco resulta ni coherente ni consistente, desde los respectivos puntos de vista teórico y jurídico, invocar el artículo 23 CE para legitimar y consolidar el acceso a la representación política, pues –por género y diferencia– el concepto “igualdad” inserto en dicho precepto constitucional se bifurca en “igualdad de oportunidades para la concurrencia a la función pública” y en la “discriminación basada en los méritos objetivos para detentar un puesto en cualquier Administración Pública”, para lo que es necesario acreditar conocimiento y preparación. Y, sobre todo, cuando es el contribuyente el que soporta como elector el coste económico de su decisión, así como el contribuyente como administrado es quien asume los costes salariales de los distintos empleados públicos que se ponen a su servicio a través de distintos mecanismos selectivos que han de respetar los principios de “igualdad, mérito y capacidad”.

Pues bien, el camino para ser demócratas está ahora despejado: *pluralismo político, partidocrático, mediador de la voluntad popular a través de listas cerradas y bloqueadas en competición por el poder, con la colaboración de los electores, sobre quienes se cierne la ficción de ser los titulares del poder político*. Circulación de élites con escasa o nula rendición de cuentas o *accountability*. El miedo a la *accountability vertical* es patente, mientras que se bloquea la *horizontal*. El Estado de Derecho, sus Poderes e instituciones, quedan en manos de los partidos, y más aún en un sistema parlamentario como el nuestro, donde el reparto por cuota de bancada también se predica como otra de las piedras angulares del edificio¹⁶. Rechazar esta especie de corolario lleva a tomar posición a favor de una doctrina fuertemente positivista, pues sus partidarios desde hace décadas advierten que siempre habrá en el Ordenamiento Jurídico mecanismos que impidan el manejo cuasi absoluto de los resortes del Estado por parte de los partidos. De asumir esa línea de análisis, da la impresión de que, por sentido común y corriendo el riesgo de no hilar con la suficiente exquisitez, muchos se habrían preocupado de manera muy seria y

¹⁶ El sistema de cupo o cuota es uno de los ejemplos más patentes de esa parasitación de las instituciones. Dos principios básicos del Estado de Derecho son conculcados: el de la división de poderes y el de la autonomía de los mismos. Un escenario que se reproduce igualmente en las Comunidades Autónomas.

concienzuda de desactivarlos, o bien de que únicamente operen *ad hoc*. ¿Qué otra alternativa cabe?

3.2. ¿El pueblo vota pero nunca elige?

Llegados hasta aquí, dos cuestiones merecen atención: una, ¿los partidos políticos “expresan” o *son expresión* del pluralismo político?; dos, ¿los partidos políticos “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular” o únicamente concurren a la formación?¹⁷ Cuando muchos denuncian el inmenso empoderamiento consentido a los partidos políticos en nuestro país, suelen invocar en paralelo dos conceptos que tienen poco que ver entre sí, lo que añade más contrariedades al prescindir de la propiedad técnica que exige un terreno como el que se pisa. No hay que caer en el error de confundir el “Estado de partidos”¹⁸ de Gerhard Leibholz con la colonización y conquista del Estado y de la sociedad civil por parte de los partidos políticos, caracterizadas por el jurista italiano Giuseppe Marini en 1949 bajo la denominación de “*partitocrazia*”.

Sin embargo, aun cuando nuestro Alto Intérprete sentencie que los partidos no forman parte del Estado-aparato, sí me gustaría valerme de una archiconocida aseveración por parte del jurista germano que revela el funcionamiento de dichas formaciones: “*Se reúnen comisionados de partidos vinculados a las decisiones de éste, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros ámbitos (en comités y congresos de partido)*”. Una descripción tal del procedimiento arbitrado para la toma de decisiones puede ser esgrimida para delegar tanto “hacia arriba” como “hacia abajo”. Reconozco que ha sido extraída de la sistemática de una particular arquitectura filosófico-política, por lo que interpretación auténtica y objetiva del autor sería la conformación de la voluntad de un órgano superior de acuerdo a indefinidos mandantes, de manera que el Parlamento no fuese demediado por luchas tendenciosamen-

¹⁷ Ésas son inquietudes que ya vienen desde antiguo. Uno de los mejores textos que he tenido la oportunidad de consultar al respecto es A. RODRÍGUEZ, “El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pp. 47-64.

¹⁸ EL Tribunal Constitucional quiere dejar claro desde los albores de su función interpretativa el papel auxiliar e instrumental que los partidos políticos tienen en nuestro sistema político. Así en STC 10/1983, de 21 de febrero, F3, establece:

“Los partidos políticos [...] no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen sólo se legitima en virtud de la libre aceptación de los Estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal y libre, forman parte del partido.”

te partidistas. Pero, desde un prisma estrictamente lingüístico, nos sirve para manifestar que no estamos hablando de nada nuevo en una democracia tan minimalista como la nuestra, con una inequívoca vocación jerárquica descendente. La etiología de los problemas que nos acucian es conocida desde antiguo y se han tratado de buscar soluciones, si bien con dispar suerte.

No obstante, principios cardinales del sistema, como –recuérdese– la cuota por razón de representación y la delegación “hacia abajo”, terminan germinando en un escenario en el que las élites anquilosadas y casi hereditarias de los distintos partidos confluyen en intereses comunes, practicándose la alternancia y no la alternativa. Lógicamente, los partidos no son sino un fiel reflejo de la arquitectura jurídico-institucional a la que funcionalmente sirven. Y no creo que desvirtúe el pensamiento de Leibholz al sostener que sus planteamientos, llevados a la práctica, arrojarán resultados no apetecidos por el espíritu original. Estoy de acuerdo con autores, como Klaus von Beyme, en que la oposición entre los partidos que se benefician del sistema es supuesta. Es cierto. Los cadáveres de los adversarios en las refriegas por el poder se habrán de concebir como un riesgo necesario y aceptado, pero no producto de colisión alguna de intereses sistémicos. Las filas de los partidos estarán engrosadas por legiones de fieles que combaten por recursos e influencia. Por unos recursos que no producen y por una influencia para la que, en gran medida, carecen de cualificación. La vida política se convierte en la cacería del adversario y no en la implementación de la vocación de servicio público en aras del interés general. La fidelidad a las élites partidistas se contempla como una prestación a cambio de la supervivencia.

Pero el alcance del artículo 6 de nuestra Constitución es mucho más amplio. La conexión entre “soberanía popular” y “voluntad popular” también cae en su radio de gravedad. ¿De qué forma? En el artículo 67.2 se prohíbe taxativamente el mandato imperativo, pues con anterioridad, en el artículo 1.2, nuestro Legislador Constituyente situó la titularidad de la soberanía en el pueblo español, e indicó en el artículo 66.1 que la representación de dicha soberanía habría de recaer en las Cortes Generales. ¿Cómo encaja aquí el artículo 6? Los partidos políticos, con su particular *modus operandi* interno y con su pragmatismo institucional, serían los mediadores entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía popular. Y digo bien, porque la voluntad popular no está consagrada ni contemplada como tal. La representación política en manos de un peculiar sistema de partidos, siendo estos cuerpos intermedios competidores en un mismo nicho, se desligará de la voluntad popular me-

diante unas reglas electorales y/o de aritmética orgánica dinamitadoras del veredicto de las urnas¹⁹. ¿Tendrá razón James Petras cuando manifestó “El pueblo vota pero nunca elige”? Para acercarnos a una respuesta, retomemos las tres subsunciones.

Primera subsunción.- Al definirse los partidos políticos como “instrumento fundamental para la participación política”, excluyentes en la práctica de otras fórmulas de participación política efectiva, han acabado por imponer a través de la vía de los hechos el “imperativo partidista”, como plasmación directa de la partidocracia. La voluntad del partido en los órganos y sedes institucionales es la suma cero de la no-disidencia. Es decir, si los representantes no se hallan atados a sus electores de circunscripción, no cabe discrepancia de intereses entre los dueños de las actas. Por tanto, las preferencias de los votantes han de practicarse en torno a marcas y no a personas, ya que éstas son lo de menos²⁰. No obstante, se vislumbra una contradicción entre nuestra legislación electoral y la praxis institucional a este respecto. Si, de hecho, son los diputados y senadores los titulares de las actas al recibir mandato por circunscripción, no parece aceptable ni congruente que, tras desligarse su representación del ámbito territorial que la origina, no sea la marca la dueña de tales actas y los representantes meros poseedores por cesión temporal. Consecuentemente, podríamos hablar de una “representación difusa” y nunca “específica” a la hora de conformar la soberanía nacional, pues esta no sería otra cosa que un mero conjunto de cincuenta y dos voluntades populares agregadas en el caso español, mediadas por las reglas del sistema electoral y sus terribles barreras efectivas y psicológicas.

Segunda subsunción.- Al categorizarse a los partidos políticos como actores predilectos de la vida política, se restringe grandemente las probabilidades de éxito de otros actores menores u otros medios que la ley permite, y en virtud de convocatorias electorales de cierta naturaleza. Este monopolio de la repre-

¹⁹ Cuando menos, es del todo llamativo, pues se parte de la ficción de que la voluntad del representante se corresponde con la del representado. Si nos atenemos al devenir de los hechos comprobables, no habría de tomarse como una presunción *iuris et de iure* sino *iuris tantum*, al constatarse cuantiosas pruebas en contrario.

²⁰ Desde un punto de vista sociológico y electoral, debería ser así. Pero todo se complica cuando el Tribunal Constitucional dicta una doctrina ampliamente cuestionable en sus ya mencionadas sentencias 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero.

sentación implica un privilegio todavía mayor: la exclusividad de la voluntad política. Toda iniciativa de la sociedad pasa ineludiblemente por sus manos. Así, el referéndum y la iniciativa popular tan solo son concebidas como meros factores falsamente legitimadores de esa titularidad de la soberanía nacional –que es tanto como decir del poder político– de la que habla el artículo 1.2 CE.

Desde este punto de vista, cabe de sobra cuestionar el concepto de representación de la clásica democracia liberal, ya que las condiciones bajo las que se desarrolló la pristina representación política no se acompañan con las actuales. El Legislador no tiene por qué estar situado necesaria y excluyentemente en una sede institucional, o por lo menos no un Legislador omnisciente y omniabarcador. Esto es, ¿por qué ciertas materias importantes no habrían de ser competencia de lo que podría denominarse “legislador popular”, de tal manera que la voluntad popular tuviese cabida real y efectiva en el ámbito legislativo? ¿Por qué se le hurta al pueblo la facultad de decidir sobre cierto tipo de políticas que le afecta de pleno? En un mundo dominado por las tecnologías de la información y comunicación, en un mundo en red, no tiene sentido mantener una concepción de la representación tan decimonónica y vetusta. Si perseveramos en ella, sin duda asistiremos a una regeneración de la democracia liberal, pero no de la democracia que los nuevos tiempos y la toma de conciencia de una ciudadanía cada vez más exigente, activa y controladora demandan.

Tercera subsunción.- Al promoverse *ab initio* un abrumador empoderamiento de nuestros partidos políticos, y su posterior desarrollo legislativo, han florecido una serie de regalías sin las que hoy serían irreconocibles. La principal radica en que el Legislador optase por una estructura de voto en listas cerradas y bloqueadas. Son los aparatos los que deciden quiénes van a defender mejor los intereses de la marca y en qué prelación. Asimismo, la actual *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos* recoge grandes principios y leves exigencias en su Capítulo II en cuanto a su funcionamiento, por lo que el margen de discrecionalidad que instituye es enorme. Esa estructura de voto ha generado a lo largo del tiempo un terrible problema que atraviesa, de forma muy particular, a la democracia española. Me estoy refiriendo al fenómeno que se conoce como “profesionalización de la política”. Pero distingamos dos hechos muy distintos: uno, los políticos deben ser altamente profesionales, lo cual implica una magnífica preparación y una productividad contrastable; y dos, el servicio público jamás debería contem-

plarse en virtud de un modo de vida que conduzca a la jubilación. Lo primero es más que deseable, mientras que lo segundo habría de proscribirse, ya que esa forma de hacer política que consiste en saltar de puesto en puesto y en recitar argumentarios y discursos preparados por una falange de asesores fieles desproporcionadamente remunerados, acaba por encarcelar a todo sistema democrático en las alforjas de un conjunto de desconsiderados que no se dignan a mirar atrás, dejando a su paso tan sólo tierra quemada. Por tanto, la limitación temporal tanto del número mandatos como de los años que una persona pueda estar en un cargo público es una exigencia totalmente imperiosa. Cualquier sujeto que entre en contienda política ha de retornar de forma irremediable, pasado algún tiempo, a la sociedad civil y vivir de su trabajo. Por ejemplo, ¿cuál es el índice de rotación de políticos en nuestro país, así como en los que nos rodean? Realmente, bastante escaso. Nos hemos acostumbrado durante muchos años a escuchar los mismos nombres y a ver las mismas caras en distintas poltronas, con un conocimiento de sus polifacéticas tareas y cometidos asombrosamente infuso.

Hasta aquí, si nos empeñamos en aferrarnos a una aproximación estrictamente jurídico-formal, los árboles no nos dejarán ver el bosque. El papel y función de los partidos políticos, a nivel sociológico, se ha ido sobredimensionando y adquiriendo tintes extraconstitucionales, más allá de la pululante y acomodaticia doctrina del Tribunal Constitucional. Pero es más: la propia LOREG ha contribuido decisivamente a ello.

4. EL ARTÍCULO 68 CE Y LA LOREG: ¿CÓMO SE CONQUISTA EL PODER?

Es una tentación a la que prácticamente es imposible no sucumbir, un canto de sirena nada despreciable comenzar este epígrafe con una celeberrima afirmación de Douglas W. Rae, considerado uno de los pioneros y fundadores de la ciencia de los sistemas electorales, en la que se identifica a todo sistema electoral con el “sheriff de Nottingham”, siempre dispuesto a quitar a los pobres para dar a los ricos²¹. La consecuencia es clara: los partidos

²¹ D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1971, p. 86:

“[...] apt to steal from the poor and give to the rich: strong parties usually obtain more than their proportionate share of legislative seats while weak parties receive less than their proportionate share of seats. [...] And many weak parties get no seats in return for their vote totals, even under PR systems.”

mayoritarios, con más implantación territorial y penetración social disfrutaban de unos coeficientes de sobrerrepresentación que no se ajustan al porcentaje real de sufragios recibidos.

4.1. ¿Estabilidad o conveniencia?

Aquellos que alcanzan el poder y disfrutan de los privilegios que dimanaban de su ejercicio se tornan ostensiblemente conservadores. Es una constante histórica. Como norma general, la reforma electoral es un tema acuciante, candente y pretendida con denuedo su inclusión en la *agenda-setting* cuando se está en la oposición, o –peor aún– excluido de la alternancia, pero cuando se alcanza el poder, bien se la condena al sueño de los justos, bien se promueven reformas para consolidar ciertas ventajas. Por tanto, ¿qué razones podría blandir quien asciende a las tan ansiadas poltronas para cambiar las reglas de un juego electoral que le ha aupado hasta esa posición de tanta primacía? Realmente, ninguna. El caso español es muy claro desde el inicio de nuestro actual periodo democrático, pues no se trata de una cuestión de competidores sino de reglas. El *sheriff* cumple a la perfección su cometido, ya que las leyes electorales las elaboran mayorías parlamentarias y las mayorías parlamentarias se originan gracias a las leyes electorales.

A modo de hipótesis, imaginemos que se pudiera constatar una voluntad amplia para reformar nuestro sistema electoral. Habría que contemplar dos escenarios: uno de esencia jurídica y otro de naturaleza política. De un lado, los márgenes de los que dispone el Legislador no son muy amplios, ya que el artículo 68CE se hallaría seriamente afectado; de otro, los actores políticos más beneficiados deberían asumir un alto coste, y el “principio de utilidad” incita a pensar que declinarían tal posibilidad o, al menos, la dilatarían lo más posible en el tiempo. Atendiendo a cómo se ha venido modificando la LOREG, la vía seleccionada no ha sido otra que la de obviar entrar decididamente en terreno pantanoso tanto en el ámbito legislativo como en el político, procediendo a alteraciones de rango menor.²² Si se hubiera querido abordar la problemática electoral, hace tiempo que se hubiera hecho. Echemos una mirada retrospectiva. El Partido Socialista Obrero Español tuvo en sus manos, después de su apabullante victoria en 1982, modificar sustancialmente el *Real-Decreto Ley de elecciones de 1977*, y no lo hizo, pues

²² Esto es ya algo analizado *in extenso* en mi trabajo *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Técnos, Madrid, 2012.

dando un golpe de péndulo reorientó su discurso con respecto a cuando era oposición en los gobiernos de Unión de Centro Democrático. ¿Y qué decir del Partido Popular? Los tres partidos que han formado Gobierno en nuestra democracia han evaluado muy positivamente para sus intereses un sistema electoral que les ha proporcionado pingües beneficios.

Los datos históricos son incontrovertibles y nos llevan a la conclusión de que el reparto entre actores no debe ser amplio, y más todavía cuando atractivas subvenciones públicas están en juego. Esto es, sistema electoral, leyes electorales y financiación de partidos se encuentran ligados por una soldadura muy sólida en un escenario como el español, en el que sería posible generar un modelo de sistema de partidos que obligaría a la fusión de formaciones a medio plazo para asegurar la subsistencia de opciones en la contienda política. Se podría aventurar, así, una correlación proporcional entre el grado de fragmentación y las fuerzas centrípetas que se desatarán. Y creo que tendrá una pronta convalidación empírica a causa, sobre todo, de los recortes en las partidas presupuestarias destinadas a la financiación. ¿Menos dinero y más actores? Si tomamos el sistema de partidos como variable dependiente, seremos capaces de observar que su configuración no sólo dependerá del comportamiento electoral sino también de sus fuentes de financiación. En un contexto como el que se describe, el apoyo privado se tornará imprescindible y cada vez irá tomando un mayor auge si la financiación pública, como variable independiente, prosigue con su tendencia o permanece estable. Así pues, no cabe más remedio que los escasos ingresos por afiliación tengan que ser compensados por medio de otras vías: los Presupuestos Generales del Estado y negocios privados.

Al observarse una retroalimentación entre los tres elementos más arriba señalados, la consecuencia más directa es que cuando se opta por evaluar las reglas electorales, es decir, la arquitectura electoral, se tiene que tener en cuenta cómo impactan tanto sobre el entramado institucional como en el futuro sistema de partidos. Una aporía queda en el aire: el aumento de actores producto del pluralismo social conlleva un reparto más atomizado de los recursos del erario público. Por ende, imperativos democráticos colisionarán con imperativos electorales a nivel sistémico. La LOREG opta por los segundos en aras de una mayor funcionalidad y operatividad institucional, con lo que gobierno y/o parlamentos constituidos legítimamente podrían definirse como un acumulado final y minimalista de intereses plurales (eso sí, reducidos a una expresión puramente orgánica y procedimental).

4.2. La LOREG y el pluralismo como valor supremo del ordenamiento jurídico

Por tanto, el pluralismo, como uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, aunque esté consagrado en el art. 1 CE, no tiene por qué implicar una representación plural. Esto es, no cabe fusionar en sinonimia los conceptos “pluralismo” y “pluralidad”. De hecho, lo que por un lado facilita la LOREG en términos de derecho electoral, lo resta de forma muy amplia en lo referente a las reglas electorales pragmáticamente establecidas. Es más, como actores más que privilegiados que *“concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular”*, los partidos políticos sufren una alteración sustancial en el rol que les concede el diseño constitucional. ¿Cómo? Al reducirse el pluralismo como valor a la pluralidad como resultado de la aplicación de un conjunto de mecanismos electorales, la voluntad popular, en su ámbito de manifestación, se encuentra inexorablemente sometida a las posibilidades de formación de la misma, que quedan en manos de las formaciones con más capacidad de penetración en el cuerpo electoral mediante el dominio y/o hegemonía de diversos tipos de vías e instrumentos.

Dicho de otra forma mucho más sencilla, aquellas formaciones que disponen de recursos más amplios son las que están en condiciones de disfrutar de las ventajas del poder durante bastante más tiempo, circunscribiendo el pluralismo político a una alternancia de marcas cartelizadas. La consecuencia se visualiza con enorme prontitud: si la LOREG, y los Decretos que la precedieron, fueron concebidos para restringir la contienda electoral y si en España los partidos políticos necesitan de manera desesperada las subvenciones públicas para sobrevivir (y éstas por sí solas se muestran parcas para la demanda de fondos que exigen formaciones con una extensa y/o intensa implantación territorial), entonces el precio a pagar por llegar y mantenerse en el poder tendría que ser transitar por el filo de la navaja, o bien pactar con otros terceros actores. Si esto llegase a ocurrir, ¿dónde queda el interés general? Los casos que hoy saltan a la luz y que nos sonrojan no son más que consecuencias anticipadas del marco legal establecido, ya que al excudriñar el devenir histórico de los sistemas consagrados tanto por la LOREG como por las distintas leyes electorales autonómicas se extrae con facilidad la impronta de que incorporan más incentivos para la transgresión que estímulos disuasorios frente a la estricta legalidad²³. ¿Se ha generado un marco crimínogeno?

²³ Vid. Los interesantes trabajos de Jana Kunicova y Susan Rose-Ackerman, “Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation”, *Leitner Program Working Papers*, Yale University, 2001 (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download>).

Aún así, y sin perder de vista lo dicho, la prudencia debe primar sobre el ímpetu a la hora de plantear reformas y de llevarlas a cabo. En términos más laxos, ¿cuántos actores van a resultar agraciados y cómo se verá afectado el funcionamiento de las instituciones? El porqué resulta más que evidente: conceder justicia a la representación política es algo muy diferente al principio de gobernabilidad. De nada sirve diseñar un sistema electoral que asegure una representación muy proporcional de las fuerzas políticas en contienda si se dibuja en escenario políticamente insostenible²⁴. Una y otra vez, bajo esa dinámica, los mandatos no se agotarían y sería prácticamente inviable el ejercicio del gobierno. Por ello, cabría incluso cuestionar, desde la óptica del propio Tribunal Constitucional, la constitucionalidad de un sistema electoral que elevase en exceso la proporcionalidad, dificultando y/o impidiendo la gobernabilidad²⁵. La “legitimidad de la representación” se debate en un equilibrio inestable entre cómo plasmar la pluralidad social en la bancada parlamentaria y la formación de ejecutivos estables capaces de gobernar. En escenarios bastante atomizados, es posible vaticinar que se alimentaría la lucha partidista sobre el interés general por hacer primar la “proporcionalidad en abstracto”²⁶. Precisemos esto último. La lucha partidista en una demo-

load? doi=10.1.1.24.5821&rep=rep1&type=pdf); Torsten Persson, Guido Tabellini y Francesco Trebbi, “Electoral Rules and Corruption”, *Journal of the European Economic Association* 1, 4, 2003, pp. 960-980; y Chang, Eric y Miriam Golden, “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”, *British Journal of Political Science*, vol. 37, num. 1, 2006, pp.115-137, que analizan cómo la presencia de incentivos o de estímulos disuasorios correlacionan los distintos modelos de sistemas electorales con la corrupción política.

²⁴ Esta es una circunstancia que nuestro Tribunal Constitucional ha defendido prácticamente desde sus inicios una postura que podría denominarse “doctrina de la razonabilidad”. Así en la STC 16/1984, de 6 de febrero, MP: Manuel Díez de Velasco, FJ 6, se advierte:

“Junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo –art. 1.2 de la C.E.– y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas.”

²⁵ En la misma dirección, podemos invocar el ATC 240/2008, de 22 de julio, FJ 2, con remisión a STC 75/1995, de 17 de mayo, FJ 5, MP Rafael Mendizábal Allende:

“El mandato de proporcionalidad puede, pues, ser legítimamente conjugado con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos.”

²⁶ Vid. STC 75/1985, de 21 de junio, MP Ángel Escudero del Corral, FJ 5:

“La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre mediante su puesta en práctica quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concepción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa ‘pureza’ de la proporcionalidad abstractamente considerada.”

cracia electoral siempre existe, pero la degeneración de la misma en la tosca e impúdica búsqueda del poder concita que el interés general y la vocación de servicio público se supediten a los intereses de las distintas formaciones en liza. En el más benigno de los supuestos, se conciliaría la supervivencia de las formaciones con sus ingentes redes clientelares, su verdadero “interés general”. Pero aunque el sentido común más elemental nos conduce hacia una réplica teñida de rechazo, la realidad de los hechos apunta a inicuas servidumbres.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LLUEVE SOBRE MOJADO

Teniendo presente el marco analizado, la pregunta que podemos hacernos es la de si estamos condenados a repetir una y otra vez la lógica del mismo error. Obviamente, sí. ¿Y por qué se puede asegurar esto con toda rotundidad? Tan sólo tenemos que recurrir a los informes de la *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights* para pasar con enorme rapidez de la sospecha a la incuestionable certeza. Veamos cómo.

Partiré del hecho de que la imagen que un Estado tiene en el exterior, sobre todo entre los miembros del selecto club de la OCDE, en torno a cómo celebra sus convocatorias electorales, y con especial énfasis aquellas en las que se dirime el futuro Gobierno del país, se torna un indicador imprescindible para evaluar la salud de su sistema político (y que contribuyen decisivamente a su “marca”). Las democracias más consolidadas también se someten voluntariamente a la visita de observadores internacionales, una tarea encomendada a la OSCE/ODIHR, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 8 de la declaración conocida como “*Documento de Copenhague*”²⁷. Cada equipo ha de emitir un Informe acerca de la elección objeto de la misión. España, desde 2004, año del primer informe disponible, no es hoy día una excepción a dicho compromiso.

Si rastreamos lugares comunes a través de los distintos Informes sobre las elecciones generales españolas desde entonces, tendremos la oportunidad de localizar qué recomendaciones han venido siendo sugeridas por los observadores y cuáles han sido asumidas por las autoridades españolas en el tiempo para eliminar o minimizar los problemas que se pudiesen haber detectado.

²⁷ <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

Bien, en primer lugar advertir que la OSCE sólo dispone, en los instantes de la redacción de este trabajo, de tres informes sobre el Reino de España, correspondientes a los comicios de 2004, 2008 y 2011. Sin embargo, ya en 1990 nuestro país aceptó y se adhirió a las conclusiones del grupo de trabajo del Consejo de Seguridad y Cooperación en Europa, celebrado en Copenhague del 2 al 29 de Junio. Es interesante que los lectores recurran al arriba mencionado *Documento de Copenhague* para comprender por qué los observadores de la OSCE insisten una y otra vez en aspectos que ya deberían estar superados, pues explícitamente nuestros representantes en aquella conferencia internacional los aceptaron. Bien es cierto que la implementación no tenía que ser inmediata, aunque de esto hace ya más de dos décadas. Quizá no se “haya encontrado el momento oportuno” en todo este tiempo. Pero es la esencia jurídica de dicha declaración la que impera, por lo que los observadores únicamente pueden acreditar o no a la adecuación de los procesos electorales a los principios del texto citado. Por esa razón, las fórmulas de expresión elegidas por los observadores, aun dejando al descubierto y señalando las fallas de nuestro sistema electoral, no pueden adquirir el nivel de denuncia sino simplemente el de consejo y el de invitación.

Sin embargo, se observa la remisión continuada al *Documento de Copenhague* como referente político a satisfacer. Justamente es el impacto en el reparto de escaños, en virtud del grado de desproporcionalidad observable o *malapportionment*, la circunstancia más destacada que se pone de manifiesto, la cual hace incumplir parte del articulado del Documento suscrito hace ya veinticuatro años, y que incide sobremanera en el artículo 68 de nuestra Carta Magna a la hora de interpretar qué se ha de entender por “voto igual”, esto es, igualdad en el voto (*equal voting rights*) o mismo valor de cada voto (*equal voting power*). Y no es una distinción baladí, ya que la primera acepción apela a la dimensión jurídica del estatus del votante, mientras que la segunda a su equivalencia cuantitativa. En otras palabras, aunque sea in cuestionable el reconocimiento y garantías del derecho de sufragio, otra cosa muy distinta es la incidencia de cada voto tomado aisladamente a la hora de constituir representación²⁸. Ahora bien, de acuerdo con el art. 68.2 CE y

²⁸ Ahondando en la vía de la razonabilidad, vid. STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 7, MP: Elisa Pérez Vera, en la que se reafirma de nuevo la doctrina más clásica de nuestro Alto Intérprete:

“Así pues, resulta claramente insuficiente la mera denuncia de la sobrerrepresentación de las circunscripciones con menor población y la infrarrepresentación de las circunscripciones con mayor población en la distribución de escaños entre las circuns-

con el art. 161.1 de la LOREG, en los que se consagra a la provincia como circunscripción, no sería difícil zanjar esta polémica en virtud de la libertad de residencia de cada elector, que tendría que asumir un coste de oportunidad en términos electorales.

¿Qué dicen los Informes? Reproduzco literalmente:

14 de marzo, 2004²⁹.- *"While it is quite reasonable for an electoral system to be based on provincial boundaries and therefore to have slight variations in the weight of each vote, the discrepancy in the value of each vote for elections to the Chamber of Deputies is unusually large and raises an issue of the equality of the vote. This is especially true since the constitution stipulates that deputies should be elected by equal suffrage [...] The authorities may wish to evaluate whether the current distribution of seats in the Chamber of Deputies meets the constitutional stipulation and international standards on the equality of votes.*

The electoral system works to the advantage of large parties and regionally-based parties. The electoral system has had the intended effect of enhancing stability in the Chamber of Deputies by assuring dominance by large national parties. A possibly unintended result of system is that small, regionally-based parties often control the balance of power in the Chamber and therefore may wield power far out of proportion to the population they represent".

9 de marzo, 2008³⁰.- *"The system used for the election of the Chamber of Deputies is designed to balance stability and inclusiveness in a relatively complex, decentralized state. It gives an advantage to parties which obtain strong support at the State level, as well as to parties with support concentrated in provinces and regions, as it provides such parties with shares of seats in the Chamber of Deputies that could exceed their respective share of the vote nationally. However, the system can have the reverse effect on political parties whose support is more limited and dispersed across the territory of Spain, as these may not obtain seats in proportion to their overall vote tally."*

20 de noviembre, 2011³¹.- *"Within each constituency, seats are allocated proportionally to the votes cast for the respective lists using the method of*

cripciones electorales para estimar que esa desviación de la proporcionalidad es en sí misma inadmisibles desde una perspectiva constitucional o para afirmar que traspasa los límites de lo constitucionalmente tolerable."

²⁹ <http://www.osce.org/odihr/elections/spain/3102>, págs. 3-4.

³⁰ <http://www.osce.org/es/odihr/elections/88488>, pág.7.

³¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/Spain/88222?download=true>, pág.7.

the largest quotients. This ensures proportionality between eligible lists province-wide. In this context, the electoral system for the Chamber of Deputies generally stimulates parties of considerable influence state-wide and province-based parties.

Some parties of moderate influence state-wide to date expressed concerns that the current electoral system provides regionally based parties with a disproportionately high number of seats. In general, any electoral system in line with international standards for democratic elections would be based on a broad agreement, but not necessarily a consensus, with regard to the specific balance between inclusiveness of opinions and stability of government."

Más allá del toque de atención que suponen estos Informes, todo se ha evidenciado en nuestro país desde antes de 2004. ¿Y qué decir de la reciente convocatoria prenavideña de 2015? Permítame el lector que me tome la licencia que al alberga la expresión francesa *Déjà vu*. Una simple repetición. Entonces, la eterna cuestión reside en conocer por qué no se ha puesto solución a una anomalía tan conocida, cuando el artículo 7.3 del Documento de Copenhague señala expresamente:

"In order to strengthen respect for, and enjoyment of, human rights and fundamental freedoms, to develop human contacts and to resolve issues of a related humanitarian character, the participating States agree on the following:

[...] (7) To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will

(7.3) – guarantee universal and equal suffrage to adult citizens".

Pero dejando de lado respuestas demasiado fáciles, podemos constatar, desde un punto de vista documental y a efectos probatorios, una redundancia continua de tópicos en los diversos Informes consultados, que acaban en un mismo punto de desenlace: todas las fallas del sistema electoral español lesionan el principio de la igualdad de voto, entrando en contradicción flagrante con la materialidad expresada en el arriba expuesto artículo 7.3. Desde un punto de vista más politológico, parece que precisamos de un *sheriff* menos desigualitario, con menos "efecto varianza", pero desde la óptica jurídica, como ya se ha tenido la oportunidad de comprobar, la desproporcionalidad por sí misma no es causa de inconstitucionalidad. Dicha circunstancia demanda una interpretación mucho más pormenorizada y consistente del imperativo de "voto igual" por parte de nuestro

Tribunal Constitucional³² o, en su defecto, la corrección pertinente desde el Legislador.

En suma, y como cierre a estas páginas, es innegable el hecho de que por todos son más que conocidas las debilidades que han de atenderse. Sin embargo, la voluntad de solucionarlas con intención decidida es más que dudosa. Quizá el momento verdaderamente propicio sea el coincidente con la previsible reforma del modelo territorial del Estado para evitar ahondar en las fallas electorales que, hoy por hoy, son insufribles de sostener técnicamente y aún más de justificar como promocionadoras de derechos y valores constitutivos de nuestra democracia.

JUAN JESÚS MORA MOLINA
Filosofía del Derecho y Política
Dpto. "Theodor Mommsen"
Facultad de Derecho
Universidad de Huelva
Campus del Carmen
Avda. de las Fuerzas Armadas s/n,
21071 Huelva
e-mail: juanjesus.mora@sc.uhu.es

³² Ahora bien, no es posible recurrir al Alto Tribunal con la finalidad de solicitarle su opinión cualificada en términos de *lege ferenda*. Vid. STC 12/2008, de 29 de enero, MP Elisa Pérez Vera, FJ 8:

"[...] no corresponde a este Tribunal efectuar pronunciamientos preventivos sobre legislaciones hipotéticas [...]".